Phạm Thanh Trà, Lê Quang Bình
Phạm Quỳnh Phương, Lê Ngọc Sơn

NHÓM LÀM VIỆC VÌ SỰ THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN

TÌM HIỂU TIẾN TRÌNH GÓP Ý CHO DỰ THẢO LUẬT VỀ HỘI 2005-2006

Góc nhìn từ một số bên liên quan

PPWG

NHÓM LÀM VIỆC VÌ SỰ THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN (PPWG)

Tìm hiểu tiến trình góp ý cho dự thảo Luật về Hội 2005-2006

Góc nhìn từ một số bên liên quan

Phạm Thanh Trà[1], Lê Quang Bình[1],
Phạm Quỳnh Phương[1], Lê Ngọc Sơn[2]

[1] Viện Nghiên cứu Xã hội, Kinh tế và Môi trường (iSEE)
[2] Nghiên cứu viên độc lập

Mục lục

Danh mục các từ viết tắt 4
I. Giới thiệu 5
II. Câu hỏi nghiên cứu 6
III. Phương pháp nghiên cứu 6
IV. Điểm luận tài liệu 7
V. Kết quả nghiên cứu 10
1. Tóm lược tiến trình 10
2. Những nội dung gây tranh cãi chính 14
3. Sự tham gia của báo chí 16
4. Tiến trình hỗ trợ kỹ thuật không tính hết các xung đột lợi ích 18
5. Hỗ trợ kỹ thuật trên nguyên tắc hơn là dựa trên bằng chứng thực tế 19
6. Tiến trình "mở" - Tiến trình của giới tinh hoa 20
7. Vì sao tiến trình bị dừng? 21
VI. Gợi ý cho tiến trình hiện tại 23
1. Bối cảnh hiện nay: bi quan hay lạc quan? 23
2. Gợi ý cho tiến trình hiện tại 25
Danh mục tài liệu tham khảo 27

Danh mục các từ viết tắt

CSO	Tổ chức xã hội dân sự
CBO	Tổ chức cộng đồng
NGO	Tổ chức phi chính phủ
DFID	Bộ Phát triển Quốc tế Anh
Đoàn TNCS HCM	Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh
INGO	Tổ chức phi chính phủ quốc tế
MTTQ	Mặt trận Tổ quốc
TPP	Hiệp định Đối tác Kinh tế Chiến lược xuyên Thái Bình Dương
UN	Liên Hiệp Quốc
UNDP	Chương trình Phát triển Liên Hiệp Quốc
VCCI	Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam
Vietnam-EU FTA	Hiệp định Thương mại tự do Việt Nam - Liên minh Châu Âu
VNAH	Tổ chức Hỗ trợ Người khuyết tật Việt Nam
VNGO	Tổ chức phi chính phủ Việt Nam
VPCP	Văn phòng Chính phủ
VULAA	Liên hiệp các Hội Văn học Nghệ thuật Việt Nam
VUSTA	Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam
XHDS	Xã hội dân sự

I. Giới thiệu

Ngày 30 tháng 5 năm 2014, Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam thông qua Nghị quyết 70/2014/QH13 điều chỉnh chương trình xây dựng Luật, pháp lệnh nhiệm kỳ quốc hội khóa 13 năm 2014 và chương trình xây dựng Luật và Pháp lệnh năm 2015. Trong chương trình điều chỉnh, Luật về hội được đưa vào và bản thảo đầu tiên sẽ được trình ở kỳ họp tháng 10 năm 2015. Đây là một quyết định quan trọng nhằm xây dựng một khung pháp lý cho hoạt động của các tổ chức xã hội dân sự.

Trên thực tế, những thảo luận về việc xây dựng Luật về hội đã bắt đầu từ khoảng năm 1993, và bị tạm dừng vào năm 2006. Đó là thời điểm Việt Nam chứng kiến sự ổn định chính trị, tốc độ tăng trưởng kinh tế ấn tượng, và tỷ lệ nghèo giảm đáng kể. Điều này khiến nhà nước Việt Nam thiếu động lực cải tổ chính trị, trong đó có việc công nhận và bảo đảm vai trò của các tổ chức xã hội dân sự.

Từ đó đến nay, bối cảnh kinh tế, chính trị và xã hội Việt Nam đã có nhiều thay đổi lớn. Kinh tế xuống dốc, tệ nạn tham nhũng, cộng với sự phát triển mạnh mẽ của truyền thông và xã hội dân sự, đã làm tăng đòi hỏi của xã hội trong việc cải cách thể chế và dân chủ hóa. Bên cạnh đó, việc hội nhập sâu rộng quốc tế, đặc biệt quá trình đàm phán TPP, Hiệp định thương mại Việt Nam – EU và sự hình thành cộng đồng ASEAN đã gây thêm sức ép để Nhà nước cải cách. Việc Quốc hội đưa Luật về hội vào chương trình nghị sự đã thể hiện xu thế cải tổ này.

Nhóm làm việc vì sự tham gia của người dân (PPWG) đã quyết định đóng góp vào tiến trình xây dựng Luật về hội vì một bộ luật về hội tốt sẽ tạo cơ sở pháp lý để các loại hình tổ chức dân sự hoạt động hiệu quả hơn, khẳng định vị thế của mình trong việc tăng cường hợp tác, tham gia giải quyết các vấn đề kinh tế, văn hóa, xã hội, môi trường của đất nước. Điều này phù hợp với mục đích hoạt động của PPWG.

Để việc góp ý có ích, phù hợp với quyền lập hội quy định ở điều 25 Hiến pháp 2013, PPWG quyết định triển khai *nghiên cứu về tiến trình góp ý cho dự thảo Luật về hội trước đây*. Nghiên cứu này nhằm mục đích cung cấp cho các nhà lập pháp và các tổ chức xã hội dân sự một bức tranh toàn cảnh về những thuận lợi và khó khăn trong quá trình vận động và xây dựng Luật về hội của 10 năm trước, đánh giá quan điểm ủng hộ hay phản đối của các bên liên quan, qua đó rút ra các bài học cho tiến trình hiện tại. Đồng thời, nghiên cứu cũng sẽ cung cấp những thông tin hữu ích, tạo tiền đề cho nghiên cứu thứ hai của PPWG về

hiện trạng và nhu cầu của các tổ chức dân sự hiện nay liên quan đến Luật về hội.

Cần có một lưu ý, nghiên cứu này của chúng tôi tập trung tìm hiểu tiến trình xây dựng Luật về Hội thông qua lời kể của các thông tin viên thuộc Bộ Nội vụ, VUSTA, các tổ chức quốc tế và quan điểm từ phía báo chí chính thống. Vì mạng lưới quan hệ còn hạn chế, chúng tôi chưa tìm hiểu được quan điểm từ các tổ chức Đảng và các đoàn thể quần chúng.

II. Câu hỏi nghiên cứu

Nghiên cứu nhằm trả lời 4 câu hỏi:

1. Tiến trình góp ý cho dự thảo Luật về hội trước đây (2005-2006) đã diễn ra như thế nào?
2. Các nội dung được thảo luận là gì? Ai ủng hộ, ai phản đối những nội dung đó? Tại sao?
3. Vai trò, mục tiêu, quan điểm, và quan hệ của từng bên liên quan trong tiến trình đó?
4. Tại sao tiến trình góp ý và xây dựng Luật về hội trước đây bị dừng? Bài học kinh nghiệm cho tiến trình hiện tại?

III. Phương pháp nghiên cứu

Nghiên cứu này sử dụng phương pháp định tính, với các công cụ là điểm luận tài liệu (báo cáo nghiên cứu, bài báo) và phỏng vấn sâu với thông tin viên là những cá nhân đã tham gia sâu hoặc có nhiều thông tin về tiến trình vận động và xây dựng Luật về hội trước đây.

Chúng tôi đã thực hiện 10 phỏng vấn sâu trực tiếp và 2 phỏng vấn qua điện thoại với những nhân vật đã từng làm việc cho các cơ quan như Quốc hội, Bộ Nội vụ, VUSTA, tổ chức quốc tế, viện nghiên cứu. Các thông tin viên được lựa chọn theo phương pháp quả tuyết lăn (snowball sampling): ban đầu, dựa trên hiểu biết của bản thân, chúng tôi xác định được 4 người đã tham gia vào tiến trình vận động trước; khi gặp và phỏng vấn, những người này lại gợi ý cho chúng tôi những nhân vật quan trọng khác.

Hầu hết phỏng vấn được ghi âm và gỡ băng với sự đồng ý của thông tin viên, những phỏng vấn khác được tóm tắt nội dung trên giấy. Các thông tin cá nhân

và những thông tin có thể gây rủi ro cho người trả lời phỏng vấn được loại bỏ trong suốt quá trình lưu trữ, xử lý và phân tích dữ liệu.

IV. Điểm luận tài liệu

Nghiên cứu

Nguồn tài liệu về xã hội dân sự và quản trị công ở Việt Nam khá dồi dào (Bui, 2013, Thayer, 2009, Gillespie, 2008, Nørlund và Nam, 2007, Marston, 2012, Wells-Dang, 2014b, Vasavakul, 2006, Wischermann, 2011), song những nghiên cứu này chỉ đề cập rất ngắn gọn về quá trình xây dựng Luật Hội 1993-2006. Báo cáo về Luật hội gửi VUSTA soạn bởi Mark Sidel và Thaveeporn Vasavakul (2006) dường như là tài liệu được trích dẫn nhiều nhất liên quan đến những thảo luận về luật hội diễn ra trong hai năm 2005 – 2006. Báo cáo này là sản phẩm của một nhóm chuyên gia tư vấn do UNDP mời để hỗ trợ VUSTA trong việc xây dựng dự thảo Luật về hội của mình và góp ý cho dự thảo Luật về Hội của Bộ Nội vụ. Vì vậy, báo cáo tập trung phân tích nội dung của dự thảo này và đưa ra đề xuất trên những khía cạnh như: định nghĩa "hội" (có bao gồm các đoàn thể quần chúng và các tổ chức xã hội của nhà nước không?), phạm vi điều chỉnh (có bao gồm cả hội không có thành viên và hội không đăng ký không?), người sáng lập, quy trình đăng ký, quản lý, thanh tra, tài trợ, thuế, giới hạn hoạt động, trách nhiệm giải trình. Đồng thời, báo cáo này cũng điểm qua một số khía cạnh trong nội dung bản dự thảo do VUSTA soạn và so sánh với dự thảo của Bộ Nội vụ. Như vậy, báo cáo của Sidel và Vasavakul (2006) đã nhấn mạnh vào nội dung của dự thảo Luật hội hơn là phân tích tiến trình và những tranh luận xung quanh, bởi vào thời điểm nhóm tác giả viết và công bố báo cáo, tiến trình vẫn đang tiếp diễn và có lẽ nhóm tác giả cũng không ngờ rằng nó sẽ kết thúc sớm như vậy.

Bài viết của Sidel (2010) tập trung hơn vào tiến trình làm luật và những động thái chính trị đằng sau, khi điểm lại những văn bản luật điều chỉnh hoạt động của khối phi lợi nhuận kể từ năm 1986 đến nay, trong đó có dự thảo Luật về Hội. Theo Sidel (2010: 1-3), từ sau năm 1986, các tổ chức xã hội ở Việt Nam vẫn nằm dưới sự quản lý của những điều luật chặt chẽ có hiệu lực từ năm 1957. Đầu những năm 1990, quá trình xây dựng dự thảo Luật về Hội được khởi động: dự thảo này nhằm thay thế các văn bản của năm 1957, và bị giằng co giữa hai xu hướng kiểm soát hay khuyến khích hoạt động của các tổ chức phi lợi nhuận.

Năm 2003, Nghị định 88/2003/NĐ-CP của Chính phủ quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý Hội (gọi tắt là Nghị định 88) ra đời, đặt trọng tâm vào việc kiểm soát các tổ chức phi lợi nhuận. Mặc dù dự thảo Luật về Hội bắt đầu được soạn từ đầu thập kỷ 90, nhưng mãi tới cuối năm 2005, nó mới được công bố để lấy ý kiến. Rất nhiều hội phản đối dự thảo này vì nó giữ nguyên những điều khoản mang tính kiểm soát của Nghị định 88, thậm chí còn thêm vào một số điều khoản tiêu cực khác (Sidel, 2010: 2, 3). Cuối năm 2005 – đầu năm 2006, VUSTA cho ra đời một dự thảo Luật về Hội riêng có tính cấp tiến hơn, làm đối trọng với dự thảo của Bộ Nội vụ. Tất nhiên, dự thảo của VUSTA chỉ mang tính chất khuyến nghị, tham khảo, chứ không phải là dự thảo chính thức như của Bộ Nội vụ. Trong bối cảnh còn nhiều bất đồng giữa các bên về nội dung của các dự thảo này, năm 2006, Đảng và Chính phủ quyết định ngừng việc thảo luận và xây dựng Luật về Hội (Sidel, 2010: 3).

Bài viết của Mark Sidel (2010: 6-9) cũng lược thuật về sự ra đời của một số văn bản luật sau 2006 như *Quyết định 97/2009/QĐ-TTg* và việc Viện Nghiên cứu Phát triển (IDS) tự giải thể để phản đối Quyết định này, *Nghị định 45 (2010)* thay thế Nghị định 88 với sự ra đời của một hình thức hội mới gọi tên là "hội có tính chất đặc thù", và *Nghị định 93/2009/NĐ-CP* về việc ban hành Quy chế quản lý và sử dụng viện trợ phi chính phủ nước ngoài. Wischermann (2011: 391-394) không phân tích riêng quá trình xây dựng Luật về Hội, mà xem xét quan điểm xuyên suốt của nhà nước từ khi bắt đầu bàn thảo về Luật Hội đầu những năm 1990 cho tới Nghị định 45. Tác giả cho rằng quan điểm bao trùm và luôn được củng cố trong suốt tiến trình này chính là việc khẳng định và duy trì quyền lực tối thượng của Đảng và Nhà nước.

Báo chí

Tiến trình xây dựng Luật Hội diễn ra đã 10 năm trước, nên số lượng bài báo viết về chủ đề này còn lại không nhiều. Chúng tôi đã sưu tầm và phân tích 11 bài được xuất bản trên Internet (xem Bảng 1).

Báo	**Ngày xuất bản**	**Tên bài**
VietNamNet	8/11/2004	Sẽ "nhà nước hóa" hoạt động hội?
	26/12/2005	Dự thảo Luật về hội: Hội "trí thức" phải được ngang hàng với Hội "công - nông"
Tiền Phong	24/8/2006	Luật về hội cần điều chỉnh chung cho tất cả các hội
	12/5/2006	Dự thảo Luật về Hội: Không thể hành chính

		hóa trong quản lý về Hội
	5/4/2006	Luật có điều chỉnh các tổ chức chính trị - xã hội?
Sài Gòn Giải Phóng	24/8/2006	Đại biểu Quốc hội chuyên trách thảo luận dự thảo Luật về hội: Vẫn khúc mắc về đối tượng điều chỉnh
Báo Điện tử Đảng Cộng Sản Việt Nam	4/4/2006	Dự án Luật về Hội: Phát huy vai trò của các tổ chức hội
	18/6/2006	Dự thảo "Luật về Hội": Cần xác định cho rõ đối tượng áp dụng luật
Đời Sống Pháp Luật	24/1/2006	Dự thảo Luật về Hội: Cần chặt chẽ và rõ ràng
Đầu Tư	16/1/2006	Dự thảo Luật về Hội: Quan trọng là phát huy được chức năng tư vấn, phản biện
Diễn Đàn Doanh Nghiệp	17/12/2005	Dự thảo Luật về Hội: Điều kiện để Hội hoạt động đúng mục đích

Bảng 1. Các bài báo được phân tích

Những bài báo này chủ yếu tường thuật những tranh luận tại hội thảo hoặc phỏng vấn chuyên gia, chỉ có một bài trên Báo Điện tử Đảng Cộng Sản Việt Nam thể hiện quan điểm riêng của tác giả. Nội dung các bài báo xoay quanh hai chủ đề lớn:

Sự bình đẳng giữa các hội: Báo chí trích dẫn những ý kiến phản đối gay gắt khi dự thảo luật loại 6 đoàn thể quần chúng ra khỏi phạm vi điều chỉnh của Luật Hội. Có ý kiến cho rằng tất cả các tổ chức phải được đối xử bình đẳng như nhau, tức là đều thuộc phạm vi điều chỉnh của Luật về Hội, chứ không nên được ưu tiên, bao cấp: "Việc tách một số Hội như Hội Liên hiệp phụ nữ, Hội Nông dân, Hội Cựu chiến binh… ra "chiếu trên" như quy định của dự thảo Luật có làm cho các hội này xa rời phong trào của nhân dân?" (Ông Hồ Uy Liêm, Phó Chủ tịch kiêm Tổng thư ký VUSTA, Đời Sống Pháp Luật 24/1/2006). Trong khi đó, một số hội lại muốn được nhà nước đối xử bình đẳng với 6 đoàn thể quần chúng (nghĩa là được ưu tiên, bao cấp): "Nếu đã là hội, thì tất cả các đoàn thể hiện nay từ thanh niên, phụ nữ, cựu chiến binh... cũng là hội. Thế thì đầu tiên phải đặt vấn đề bình đẳng giữa các hội. Tất cả những hội mang tính chất chính trị - xã hội: Liên hiệp các Hội Khoa học - Kỹ thuật Việt Nam, Liên hiệp Văn học Nghệ thuật Việt Nam và Hội Nhà báo... của giới trí thức Việt Nam phải đặt ngang bằng, bình đẳng với các đoàn thể khác. Đặc biệt, khi chúng ta nói đến liên minh công nông, trí thức thì không thể "đặt" đoàn thể của trí thức lại thấp

hơn công - nông như dự thảo Luật." (Ông Vũ Tuyên Hoàng, Chủ tịch VUSTA, VietNamNet 26/12/2005)

Hoạt động hội bị "nhà nước hóa", "hành chính hóa": Theo quy định như trong dự thảo, hội sẽ chịu sự quản lý của bộ và các cơ quan ngang bộ trong lĩnh vực liên quan, ví dụ VUSTA sẽ do Bộ Khoa học và Công nghệ quản lý, VULAA sẽ do Bộ Văn hóa - Thông tin quản lý. Rất nhiều người phản đối gay gắt quy định này. Ông Lê Xuân Thảo, Ủy viên Trung ương VUSTA, cho rằng nếu giao hội cho bộ quản lý thì chức năng tư vấn phản biện của hội sẽ bị triệt tiêu (Đầu Tư 16/1/2006). GS. TS. Tô Ngọc Thanh, Hội Văn nghệ dân gian, phát biểu "nếu giao cho Bộ Văn hoá – Thông tin quản lý hội thì Ban chấp hành của Hội Văn nghệ Dân gian sẽ xin từ chức ngay!" (Đời Sống Pháp Luật 24/1/2006). TS. Phạm Tuấn Khải, Phó trưởng Ban Xây dựng pháp luật VPCP, nhận xét "tư tưởng có Bộ hoặc cơ quan ngang Bộ để quản lý Hội là 'tư tưởng lạc hậu, bao cấp'!" (Đời Sống Pháp Luật 24/1/2006).

Bên cạnh đó, báo chí cũng đề cập ngắn gọn tới một số nội dung được thảo luận khác như việc dự thảo lần 8 không đề cập đến các hội không chính thức như hội đồng hương, hội cựu sinh viên, chưa nêu rõ những điều cấm mà các hội không được làm (Đầu Tư 16/1/2006), mở rộng đối tượng áp dụng luật cho người nước ngoài và tổ chức nước ngoài (Diễn Đàn Doanh Nghiệp 17/12/2005).

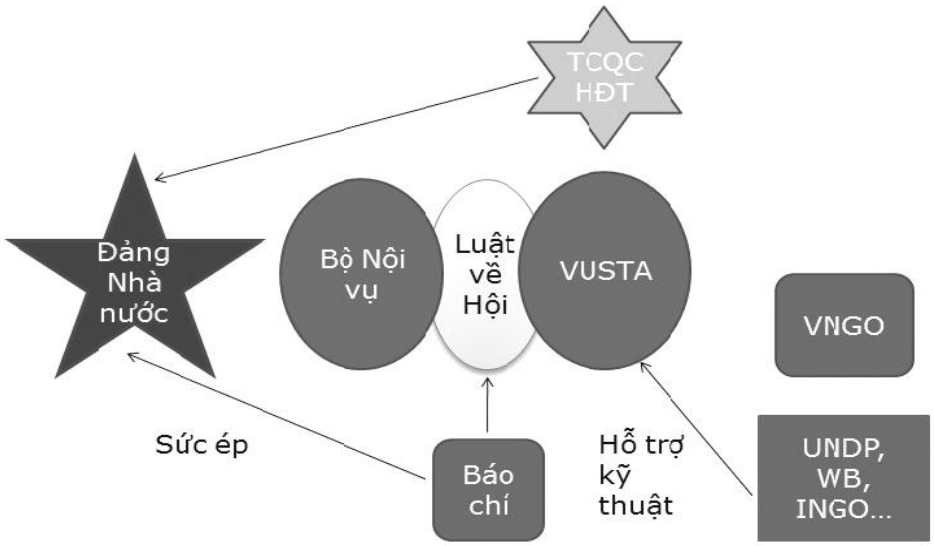
V. Kết quả nghiên cứu

1. Tóm lược tiến trình

Việc xây dựng Luật về Hội bắt đầu vào khoảng năm 1993, nhưng phải đến tháng 12/2005, dự thảo lần thứ 8 mới được Bộ Nội vụ công bố để lấy ý kiến. Theo dự kiến, dự thảo sẽ được Quốc hội xem xét vào tháng 5/2006 và thông qua vào tháng 10/2006 (Sidel và Vasavakul, 2006: 6, 7).

2005-2006 là thời điểm kinh tế Việt Nam phát triển mạnh, tiếp tục xu hướng hội nhập vào nền kinh tế toàn cầu với tỷ lệ tăng trưởng cao nhất kể từ năm 1997 - xấp xỉ 8,4% (Luong, 2006). Đây cũng là thời kỳ Việt Nam tiếp nhận nhiều ODA và viện trợ không hoàn lại, tạo điều kiện tài chính và xã hội cho việc hình thành và phát triển các tổ chức từ thiện, phi chính phủ và tổ chức cộng đồng. Đó là một phần lý do để Luật về hội được mang ra thảo luận nhằm xây dựng một khung pháp lý tốt hơn cho các tổ chức phi lợi nhuận, từ thiện.

Hình 1. Sơ đồ các bên tham gia vào tiến trình xây dựng và phản biện dự thảo Luật về Hội



Như tóm tắt ở hình 1, tiến trình vận động Luật về hội chủ yếu xảy ra trong "giao diện" giữa Bộ Nội vụ (đại diện cho Ban soạn thảo) và VUSTA (đại diện cho bên phản biện xã hội). Bộ Nội vụ được một số thông tin viên đánh giá là khá cởi mở trong suốt tiến trình vì họ sẵn sàng tham gia vào các hội thảo, các chuyến thăm quan học tập về các mô hình hội ở các nước, và lắng nghe quan điểm của các tổ chức quốc tế và chuyên gia nước ngoài. Tuy nhiên, Bộ Nội vụ phải chịu chỉ đạo từ các cơ quan của Đảng và Nhà nước, cũng như ảnh hưởng của Mặt trận tổ quốc và các tổ chức chính trị xã hội. Đây chính là hạn chế dẫn đến việc họ tham gia và lắng nghe, nhưng chỉ có thể "hứa" chứ không thể quyết định.

VUSTA là cơ quan đại diện cho bên vận động, một phần vì chức năng nhiệm vụ của VUSTA là phản biện xã hội, một phần vì các tổ chức quốc tế như UNDP, WB và INGO đều hỗ trợ VUSTA để VUSTA góp ý cho dự thảo của Bộ Nội vụ và xây dựng dự thảo của riêng mình. Một số Hội như Hội Văn học Nghệ thuật, Hội Luật gia, VCCI… cũng được VUSTA mời tham gia góp ý ở các diễn đàn do VUSTA mở. Tâm thế vận động của VUSTA cũng như nhiều bên mong muốn là một Luật về hội cởi mở, đạt tiêu chuẩn quốc tế, và bảo vệ quyền lập hội bình đẳng của người dân và giữa các hội.

Luật về hội cũng nhận được sự quan tâm của nhiều nhà tài trợ nước ngoài, như một thông tin viên chia sẻ: "…Thời đấy cũng gọi là đang mùa vàng của các nhà tài trợ, các nhà tài trợ còn đang ở Việt Nam rất là đông, ODA khá là mạnh và sự quan tâm của các nhà tài trợ trong lĩnh vực này thì cũng mạnh hơn." (PV ngày 24/10/2014). Một số tổ chức quốc tế như UNDP, World Bank, VNAH… tham gia tích cực vào tiến trình này, họ là nhà tài trợ và cung cấp một số hỗ trợ kỹ thuật cho việc phản biện và soạn thảo luật của VUSTA và Bộ Nội vụ.

Theo ý kiến của một cựu cán bộ Bộ Nội vụ, các nhà tài trợ rất "khéo", không can thiệp trực tiếp vào tiến trình mà chỉ làm những việc "nhỏ" như chia sẻ kinh nghiệm xây dựng luật về hội của nước ngoài (PV ngày 23/9/2014). Việc nhận tài trợ nước ngoài cho tiến trình làm luật cũng yêu cầu sự cẩn trọng nhất định.

Trong quá trình vận động, sự tham gia của VNGO và người dân chưa nhiều. Các tổ chức VNGO thời đó chủ yếu tập trung cung cấp dịch vụ xã hội, xóa đói giảm nghèo và chưa có nhiều tổ chức quan tâm đến luật và chính sách. Tại thời điểm 2005-2006, theo một cán bộ của một tổ chức quốc tế, các VNGO còn chưa mạnh. Rất nhiều VNGO thời ấy do các cán bộ nhà nước về hưu lập ra nên tính độc lập, chủ động và kết nối với nhau không tốt như hiện nay. Các VNGO này tập trung vào lĩnh vực cung cấp dịch vụ công hơn là vận động chính sách, nên cũng rất ít tham gia vào tiến trình vận động cho Luật Hội (PV ngày 24/10/2014). Tuy vậy, trong tiến trình cũng có một VNGO tham gia mạnh là TEW-CHESH-CIRD (tiền thân của Viện Nghiên cứu Sinh thái Chính sách Xã hội (SPERI) bây giờ), chưa kể hai tổ chức khác thân tín với Bộ Nội vụ là CSOD và CIDI (PV ngày 15/9/2014).

Về phía người dân, sự tham gia góp ý và vận động hầu như chưa có vì thông tin, mối quan tâm, cũng như các phương tiện như Internet và mạng xã hội chưa mạnh như bây giờ. Trong xã hội lúc đó cũng chưa có các nhóm xã hội dân sự hoạt động độc lập, quan tâm đến quyền con người và khung pháp lý cho xã hội dân sự. Sự tham gia của người dân chủ yếu được hiểu như của chuyên gia, những người đang làm nghiên cứu, hoặc công tác trong các cơ quan Hội. Sau này, khi báo chí tham gia (được phân tích riêng ở phần sau), thì người dân có được thông tin. Nhưng có lẽ, ngay sau đó dự thảo bị dừng nên chưa kịp khơi dậy sự quan tâm của người dân.

Trong quá trình vận động, vì Bộ nội vụ thường xuyên tham gia, lắng nghe, hứa sửa nhưng không có hiệu quả, VUSTA đã cùng một nhóm chuyên gia xây dựng một dự thảo Luật về Hội của riêng mình. Sidel (2010: 3) nhận xét đây là sự kiện chưa từng có tiền lệ trong lịch sử lập pháp hiện đại của Việt Nam, khi việc phản đối dự thảo luật của chính phủ đã lên tới đỉnh cao đánh dấu bằng việc một dự thảo thay thế mang tính "phản kháng" được soạn và thảo luận chính thức.

> "Một nhóm cán bộ của VUSTA thấy bất bình với cái dự thảo, thế và muốn đứng ra làm cái gọi là đối trọng lại… Nhưng mà cái hay là khi VUSTA phản ảnh lên, cũng là do vị thế của VUSTA có thể phản ảnh lên VPCP, thì VPCP triệu tập một cuộc họp. Vì thấy dân tình phản ứng ghê quá với cái dự thảo luật của Bộ Nội vụ, cho nên họ mời một cuộc họp khoảng hơn chục người gì đấy lên để trao đổi. Và sau khi các bên nêu các lý lẽ của mình, VUSTA cũng nêu lý lẽ của mình, thì VPCP mới khuyến khích là VUSTA hãy chủ động xây dựng một cái dự thảo đi, rồi ta so sánh với nhau. Cái điều đó vô cùng quan trọng vì… mình được bật đèn xanh để làm cái việc mà nếu không có cái đèn xanh ấy thì các cơ quan như công an chẳng hạn có thể gây sự… gây phiền hà, không cho mình làm chuyện ấy." (PV ngày 14/10/2014)

Năm 2006, trước những tranh luận gay gắt về các dự thảo Luật Hội, đặc biệt trong bối cảnh các cuộc "cách mạng màu" đòi tự do, dân chủ lần lượt diễn ra ở Đông Âu, Đảng và Nhà nước Việt Nam đã quyết định dừng việc thảo luận, xây dựng Luật về Hội (Sidel, 2010: 3). Một cán bộ của một tổ chức quốc tế cho rằng việc VUSTA bất ngờ công bố dự thảo của riêng mình chính là giọt nước làm tràn ly.

> "Tôi nghĩ nguyên nhân thì có thể rất nhiều, mỗi người thì có thể nhìn nguyên nhân, cái sự thất bại đấy nó theo một cách khác nhau. Cái giọt nước cuối cùng là cái dự thảo hoàn toàn mới của VUSTA đùng một cái đưa ra đặt lên bàn, tức là khi mà VUSTA được chỉ định là comment (góp ý) vào trong luật hiệp hội thì các bác thảo luận một hồi, các bác bảo cả cái dự thảo luật này không đáp ứng được nhu cầu hiện tại và các bác thảo hẳn ra một cái bản mới hoàn toàn luôn." (PV ngày 24/10/2014)

Như vậy, có thể thấy tiến trình vận động và xây dựng Luật về Hội 2005-2006 xoay quanh hai nhân vật chính là Bộ Nội vụ và VUSTA. Bộ Nội vụ là cơ quan

đại diện cho Đảng và Nhà nước chủ trì việc xây dựng luật, còn VUSTA là một trong số các cơ quan được yêu cầu phản biện. Một số đoàn thể quần chúng và hội đặc thù cũng tham gia vào tiến trình thảo luận này, họ có thể có quan điểm phản đối, ủng hộ hoặc trung lập với những đề xuất mang tính chất cấp tiến của VUSTA.

2. Những nội dung gây tranh cãi chính

Dự thảo Luật về Hội của Bộ Nội vụ bị nhiều hội phản đối kịch liệt vì nó giữ nguyên những điều khoản bị phê phán của Nghị định 88/2003/NĐ-CP về tổ chức, hoạt động và quản lý Hội.

> "Cái dự thảo Luật về Hội ấy chả có khác gì cái Nghị định 88 cả. Vậy chúng ta bây giờ hay nói là hai cái còng số 8. Nói gì thì nói, về mặt phát triển thì Nghị định 88 nó cũng có những cái tốt, tức là nó chính thức công nhận các hội và có tạo điều kiện cho nó phát triển. Nhưng mà cái phần cản trở thì cũng nhiều..." (PV ngày 14/10/2014)

Theo Sidel và Vasavakul (2006), Sidel (2010: 3), dự thảo của Bộ Nội vụ giữ nguyên những điều khoản tiêu cực của Nghị định 88/2003/NĐ-CP như:

- Các hội chịu sự quản lý "kép" của cả Bộ Nội vụ, Bộ chủ quản và thậm chí cả UBND cấp địa phương.
- Quy trình đăng ký thành lập vẫn dài dòng, phức tạp mặc dù dự thảo đã sử dụng thuật ngữ "đăng ký" thay vì "xin phép" (bình mới, rượu cũ).
- Dự thảo đã loại 6 đoàn thể quần chúng khỏi phạm vi điều chỉnh của luật này. Điều này khiến các hội khác đòi hỏi nhà nước phải đối xử công bằng với họ như với các đoàn thể quần chúng (tức là muốn được bao cấp), hoặc phải đưa 6 tổ chức này vào Luật về Hội.
- Một số vấn đề khác như sự giới hạn về địa lý (mỗi địa bàn chỉ được có một tổ chức hoạt động trong một lĩnh vực nhất định), sự giới hạn trong phạm vi vận động và tham gia vào lĩnh vực công, sự giới hạn trong mục đích và hoạt động của các hội…

Khi dự thảo được công bố lấy ý kiến, những nội dung mang tính kỹ thuật như quy định về đăng ký, báo cáo, hoạt động, thuế… lại không dành được nhiều sự chú ý như vấn đề về sự bình đẳng giữa các tổ chức (PV ngày 25/9/2014). Phần lớn thông tin viên cho rằng việc bao gồm hay không bao gồm 6 đoàn thể quần

chúng trong phạm vi điều chỉnh của Luật về Hội là vấn đề gây tranh cãi nhiều nhất và là yếu tố quan trọng khiến cho tiến trình này bị dừng lại. Các đoàn thể quần chúng không muốn nằm trong Luật về Hội vì điều đó đồng nghĩa với việc họ không còn được bao cấp và mất đi vị thế chính trị của mình. Một số hội đặc thù lại muốn được bình đẳng với 6 tổ chức này bằng việc đòi hỏi tất cả phải nằm trong Luật Hội, hoặc yêu cầu bản thân mình cũng phải được ưu tiên, bao cấp. Cách dùng thuật ngữ "hội" cũng góp phần gây tranh cãi, bởi đã là Luật về "hội" ắt phải bao trùm cả đoàn thể quần chúng, hội đặc thù[3], tổ chức phi chính phủ, tổ chức cộng đồng… và thậm chí cả Đảng Cộng sản (!)

> "Có những bác cãi rất là cùn, Hội Văn học Nghệ thuật. Các ông không cung cấp… [các ông ở đây ý là nhà nước], các ông mà không cung cấp tài chính cho chúng tôi nhá, chúng tôi cứ nhận tiền nước ngoài chúng tôi làm đấy, mà đương nhiên nhận tiền nước ngoài thì sẽ bị định hướng theo ý kiến của nước ngoài rồi. Mà văn học – mặt trận văn học nghệ thuật tư tưởng mà bị định hướng bởi người nước ngoài thì các bác biết là như thế nào rồi đấy. Tức là dọa như thế, xong để mà các bác phải tiếp tục cái phần hỗ trợ tài chính cho chúng tôi." (PV ngày 25/9/2014).

> "Lúc đấy có nhiều ý kiến phát biểu ở Việt Nam ai là xã hội dân sự? Có những ý kiến cho rằng từ anh MTTQ cho đến CBO là xã hội dân sự tất. Cái đấy gây một cái bất bình rất lớn với cái đoàn thể và MTTQ. Chưa nói đến cái chuyện là về ý nghĩa này, ý nghĩa kia, rồi vai trò lịch sử thế này thế kia mà chỉ nói về cái là tôi to đùng thế này, liên minh chính trị, thậm chí Đảng Cộng sản còn là thành viên của tôi, thế mà lại đặt ngang với một cái anh hội bình thường được à?" (PV ngày 14/10/2014).

> "Tôi nhớ là có một trào lưu, ông nào cũng đòi tôi là chính trị xã hội, Hội Nhà báo cũng đòi chính trị xã hội, Hội Người cao tuổi cũng chính trị xã hội. Bởi vì sao, bởi vì các bộ mình đã cho Cựu chiến binh là chính trị xã hội rồi, rồi đến hội khác bảo sao Cựu chiến binh được là chính trị xã hội rồi mà mình lại không được. Cựu chiến binh to lắm, ngang một bộ, kinh phí nhiều khủng khiếp, nhìn vào đấy các hội khác cũng tị nạnh. Cái tị nạnh

[3] Thời điểm 2005-2006, đây là những tổ chức chính trị - xã hội, chính trị - xã hội - nghề nghiệp, xã hội - nghề nghiệp, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội được Nhà nước giao biên chế, hỗ trợ về kinh phí, điều kiện hoạt động. Năm 2010, Thủ tướng Chính phủ ra quyết định 68/2010/QĐ-TTg về việc quy định hội có tính chất đặc thù, xác định 28 tổ chức là hội có tính chất đặc thù, trong đó có VUSTA, VULAA, VCCI, Hội Người cao tuổi Việt Nam, Hội Luật gia Việt Nam…

> đấy là cái mà dễ cái bó đũa mà bị rời ra từng chiếc và nó bẻ được hết. Nếu như ai cũng chỉ nhìn thấy cái lợi ích cộng đồng, nhìn thấy một thể chế xã hội dân chủ, quyền lực và giám sát thì người dân hưởng lợi, thì nó sẽ không có bị bẻ gẫy như vậy. Người ta chỉ nhìn thấy cái lợi ích của hội đoàn người ta, người ta không nhìn thấy cái lợi ích chung của cả xã hội." (PV ngày 10/10/2014)

> "Đấy, thế mà ngay VUSTA thôi cũng động chạm đến quyền lợi. VUSTA cũng thấy là tại sao chúng tôi là… đại diện cho giới trí thức, tập trung toàn trí thức cả, chẳng lẽ đất nước mình chỉ cần công nhân, nông dân thôi à, tại sao chúng tôi không được coi như là một cái hiệp hội đặc biệt, tức là không thuộc phạm vi điều chỉnh của hội." (PV ngày 15/10/2014)

> "Vậy cái chữ 'hội' này là bao gồm những ai? Đấy, ngay câu đấy là vướng rồi… Đã gọi là hội, các tổ chức của nhân dân thì Mặt trận cũng là tổ chức nhân dân, thì có điều chỉnh không? Thì ông bảo không, tôi là chính quyền, tôi là chính trị, tôi ăn lương. Còn nếu mà đã bị đưa về điều chỉnh ở đây thì không được ăn lương nữa, không được đi ô tô nữa thì chết rồi." (PV ngày 31/9/2014)

Trước tranh luận đó, Bộ Nội vụ đã chuẩn bị hai phương án để Quốc hội thảo luận: một là loại 6 đoàn thể quần chúng ra khỏi phạm vi điều chỉnh của Luật về Hội, hai là chỉ loại MTTQ mà thôi (Sidel và Vasavakul, 2006: 3). Việc ưu tiên 6 đoàn thể quần chúng đã gây ra sự bất bình trong những hội lớn và có vị thế chính trị như VULAA (PV ngày 25/9/2014), thậm chí ngay cả trong nội bộ VUSTA cũng có người không đồng tình với việc VUSTA chịu sự điều chỉnh của Luật Hội (PV ngày 14/10/2014). Dự thảo của VUSTA điều chỉnh những hội mà đang không bị điều chỉnh bởi luật khác, điều đó có nghĩa là một số đoàn thể quần chúng cũng có thể nằm trong Luật Hội (Sidel và Vasavakul, 2006: 11).

3. Sự tham gia của báo chí

Báo chí thời điểm này được cho là tham gia muộn và không chủ động ngay từ đầu.

> "Các vị hôm đấy phản ứng rất mạnh thì tôi chỉ tường thuật, cái mức độ tôi tham gia thì tôi chỉ tường thuật nó nhè nhẹ thôi thì không ngờ anh tổng biên tập nhìn ra cái vấn đề này và có yêu cầu làm to hơn nữa, làm to ra. Thì

> lúc đấy mỗi báo tôi là báo duy nhất tường thuật cuộc đấy... mấy chị em ngồi bàn với nhau bảo là cái cú này mà truyền thông không mạnh mẽ thì Bộ Nội vụ nguy cơ là họ sẽ đưa cái dự thảo ra Chính phủ thành công và đưa sang Quốc hội. Thế thì tôi cũng đồng ý tham gia vì căn bản tổng biên tập thấy bảo là hay, làm thì làm, vì chứ vào phải ông tổng biên tập khác thì chưa chắc đã làm. Vì các báo khác chả báo nào biên tập." (PV ngày 10/10/2014)

Tuy nhiên, khi đã tham gia thì báo chí vào cuộc rất mạnh (PV ngày 15/9/2014). Báo chí vừa tường thuật những thảo luận về dự thảo Luật Hội, vừa phân tích những khía cạnh bao quát hơn như lợi ích của xã hội dân sự. Vào thời điểm này, những báo tích cực đăng bài bao gồm Pháp Luật Thành Phố Hồ Chí Minh, Văn Nghệ, Sài Gòn Tiếp Thị, Thời Báo Kinh Tế Sài Gòn; những báo khác như VietNamNet, Đầu Tư, Diễn Đàn Doanh Nghiệp, Đời Sống Pháp Luật cũng đưa tin hoặc thực hiện phỏng vấn những nhân vật liên quan tới tiến trình.

> "[Tôi] sưu tập được hàng chục bài lớn, đặc biệt là báo văn nghệ, báo văn nghệ là báo dưới hội văn học nghệ thuật họ có những cái trang mà nguyên cả một trang báo to này này để nói về cái tiến trình này và vận động... Bên báo dường như là nhận bài từ bên ngoài của các bác và thả lên báo, chứ bên báo lại cũng không có cái sự nhìn nhận phân tích như bây giờ. Nhưng hồi đấy dường như là cứ cái gì các bác nói trong hội thảo, mà có bài trình bày gì là thấy đăng lên báo nó cũng gần tương tự như thế. Hồi đấy tôi nghĩ rằng chính báo chí gây sức ép mạnh quá cho nên nó mới là một trong những nguyên nhân mà nó đưa vấn đề lên các bác cấp cao nhất, nói rằng cái sự mất đoàn kết nó đang diễn ra đây." (PV ngày 25/9/2014)

Việc khai thác những khía cạnh gây tranh cãi của mỗi sự việc dường như là đặc trưng của báo chí, nhưng trong trường hợp này, nó lại gây ra cảm giác tiêu cực đối với nhà nước. Nếu trong hội thảo, các đại biểu có phê phán gay gắt thì khi tường thuật lại, báo chí cũng thể hiện sinh động không khí tranh luận đó. Những từ ngữ thể hiện sự bức xúc, mất đoàn kết xuất hiện với tần suất khá lớn: "tâm trạng băn khoăn chưa đồng ý", "đạo luật khó và nhạy cảm", "đẩy các hội vào thế một cổ ba tròng" (Tiền Phong 12/5/2006), "khúc mắc về đối tượng điều chỉnh", "tranh cãi" (Sài Gòn Giải Phóng 24/8/2006), "bất cập", "chưa tán thành", "chưa thực sự xem xét một cách thấu đáo, có lý có tình đối với đối tượng trí thức, văn nghệ sĩ, nhà báo", "không vì luật mà phá vỡ sự đoàn kết nhất

trí, phá vỡ sự lãnh đạo của Đảng", "thế lực xấu xa lợi dụng" (Báo Điện tử Đảng Cộng Sản Việt Nam 18/6/2006), "bàn cãi", "tâm tư", "mất đoàn kết", "vai trò của mình bị hạ thấp" (Tiền Phong 5/4/2006).

Như vậy, việc báo chí tập trung vào những tranh luận mà chủ yếu xoay quanh vị thế của các hội đã đẩy vấn đề càng nóng, càng nhạy cảm với các bên.

> "[Báo chí] đối thoại thoải mái lắm… Báo chí truyền thông đăng tin suốt, nói thao thao nhưng mà không đúng. Rồi thì ra sức thắc mắc, nói xấu cơ quan nhà nước." (PV ngày 23/9/2014)

> "Tôi nhớ là Bộ Nội vụ chỉ có cú truyền thông, còn với các nhà khoa học góp ý, nói chung là họ cứ hứa, ừ chứ họ không đối thoại. Chỉ có truyền thông viết hay giật tít làm cho cay mũi bởi vì cả vạn người đọc. Truyền thông nó là sức mạnh, các nhà khoa học có nói nặng lời ở hội thảo nhưng sau nó hết, quên." (PV ngày 10/10/2014)

4. Tiến trình hỗ trợ kỹ thuật không tính hết các xung đột lợi ích

Ban đầu, mục tiêu của việc xây dựng Luật về Hội là để điều chỉnh hoạt động của các tổ chức thiện nguyện đang ngày càng phát triển ở Việt Nam kể từ đầu những năm 1990. Từ năm 2005, tiến trình phản biện, đóng góp cho dự thảo của Bộ Nội vụ diễn ra thông qua các hoạt động mang tính kỹ thuật như dịch và phân tích luật quốc tế, tổ chức hội thảo về luật, mời chuyên gia trong và ngoài nước viết bài, cử cán bộ và chuyên gia đi học hỏi ở nước ngoài để bổ sung kinh nghiệm, tri thức liên quan đến luật hội (PV ngày 15/9/2014).

Trong khoảng 2 năm trước khi dự thảo của Bộ Nội vụ được công bố lần đầu tiên, có nhiều hội thảo được tổ chức để "dọn đường" cho Luật Hội. Những hội thảo này không nói trực tiếp về Luật Hội, mà nói về các chủ đề gần gũi với hoạt động của NGO như chính sách thuế đối với NGO và gây quỹ. Bên cạnh đó, các tour đi học hỏi kinh nghiệm nước ngoài (Philippines, Ấn Độ, Nhật Bản, Hàn Quốc) cũng được tổ chức với sự tham gia của cán bộ Bộ Nội vụ, Ban công tác lập pháp của Thường vụ Quốc hội, Bộ Tư pháp và Hội Luật gia (PV ngày 15/9/2014).

Một số thông tin viên cho rằng thời điểm 2005-2006, khái niệm "hội" hay "luật về hội" còn khá mới mẻ ở Việt Nam. Ngay cả những luật gia hay cán bộ tham

gia trực tiếp vào tiến trình xây dựng Luật về Hội ban đầu cũng chưa am hiểu về luật hội. Việc VUSTA và các tổ chức quốc tế mời chuyên gia Việt Nam làm nghiên cứu, viết bài cũng nhằm nâng cao hiểu biết của họ về luật hội, để họ cuối cùng trở thành những người trực tiếp đi vận động cho một luật hội cởi mở, cấp tiến (PV ngày 15/9/2014).

Như vậy, tiến trình vận động và xây dựng Luật về Hội có xuất phát điểm là một tiến trình kỹ thuật. Tuy nhiên, trong tiến trình ấy, những tranh cãi xung quanh khái niệm "hội" và nguyên tắc "bình đẳng" giữa các hội lại khiến thảo luận bị chuyển hướng, bị chính trị hóa khi các đoàn thể quần chúng và hội đặc thù không muốn bị điều chỉnh chung với các tổ chức khác theo hướng bình đẳng, tự lập, không còn bao cấp của nhà nước. Nhiều thảo luận trong tiến trình xây dựng Luật Hội lại tập trung vào vị thế của các hội có sẵn và gây mất đoàn kết giữa các hội này, hơn là mở đường cho sự phát triển của các hội mới. Điều đó khiến vấn đề Luật về Hội trở nên nhạy cảm cho tới tận ngày nay.

Sự việc đi xa khỏi tầm kiểm soát của Bộ Nội vụ, VUSTA và các bên liên quan là do quá trình vận động ban đầu được coi là hỗ trợ kỹ thuật, phản biện xã hội đúng như được nhà nước giao. Vì vậy, các bên chỉ tập trung hỗ trợ kỹ thuật chứ không có chiến lược rõ ràng về vận động chính sách, vận động truyền thông và vận động xã hội. Cuối cùng, khi có tranh luận chính trị xảy ra, không ai biết phải xử lý ra sao dẫn đến quyết định dừng từ phía Đảng và Nhà nước.

5. Hỗ trợ kỹ thuật trên nguyên tắc hơn là dựa trên bằng chứng thực tế

Có một số ý kiến cho rằng việc hỗ trợ của các tổ chức quốc tế, chuyên gia luật tập trung chủ yếu vào chuẩn mực quốc tế, mang tính nguyên tắc hơn là dựa trên bằng chứng thực tế. Chính vì vậy, ngay trong công việc hỗ trợ kỹ thuật, VUSTA và các chuyên gia đứng đằng sau cũng không giành được sự tín nhiệm của nhà nước. Việc vận động, phản biện và xây dựng Luật hội của VUSTA bị cho là thiếu bằng chứng trong nước, chủ yếu tham khảo các bộ luật và kinh nghiệm nước ngoài.

> "Đôi khi có lẽ là cả cán bộ người Việt hay là cán bộ người nước ngoài mà nằm ở các tổ chức quốc tế ấy vào cái thời điểm đấy họ cũng, thực ra là cũng không đi sâu lắm, hồi đấy chưa ai làm về cái mảng luật hội này cả nên không ai có kiến thức chuyên sâu cả. Và nếu các anh chị ấy có tham

> gia đóng góp ý kiến thì đôi lúc thì cũng hơi khiên cưỡng theo là cái chuẩn quốc tế nó phải thế này. Và cũng chưa đủ độ nhạy để nhìn nhận về những mâu thuẫn nội bộ bên phía Việt Nam mình ấy. Cho nên sự tham gia cũng rất là hạn chế. Nó vừa chủ quan vừa khách quan về hạn chế." (PV ngày 15/9/2014)

> "Các nhà khoa học đọc được cái luật gốc của Pháp chứ có rõ về quá trình đâu… Các bác cũng không nắm được tình hình nên là cứ áp luật nước ngoài vào." (PV ngày 23/9/2014)

Một nhà báo cho rằng bản thân việc Bộ Nội vụ mất tới 14 năm để soạn luật trong khi VUSTA chỉ mất có 7 ngày đã là bằng chứng cho thấy sự vội vàng và chưa xem xét thấu đáo về bối cảnh Việt Nam của VUSTA (Hội thảo PPWG ngày 8/11/2014). Khi được mời thẩm định dự thảo của VUSTA, Mark Sidel đã khen rằng "chúng tôi không ngờ là các anh có thể chuẩn bị được một cái dự thảo như thế này trong một thời gian ngắn, và tôi chỉ ngờ một chỗ, không biết nó có thực hiện được hay không, vì tôi biết với tình hình Việt Nam thì chuyện để chấp nhận cái dự thảo như thế này rất là khó." (PV ngày 14/10/2014)

6. Tiến trình "mở" - Tiến trình của giới tinh hoa

Nhớ lại khoảng thời gian 10 năm trước, nhiều thông tin viên thể hiện ấn tượng của mình đối với tiến trình vận động và xây dựng Luật về Hội là sự cởi mở.

> "INGO, donor tham gia rất thoải mái. Các bên luôn được nghe, thảo luận, trình bày quan điểm, rồi mời các chuyên gia nước ngoài đánh giá độc lập… Hồi đó CG còn kiến nghị cả Thủ tướng." (PV ngày 23/9/2014)

> "Bộ Nội vụ... tổ chức ngay những cái buổi tham vấn tương đối là mạnh và tương đối là cởi mở với cả các nhà tài trợ và với cả NGO." (PV ngày 24/10/2014)

> "[Báo chí] đối thoại thoải mái lắm… Báo chí truyền thông đăng tin suốt, nói thao thao nhưng mà không đúng. Rồi thì ra sức thắc mắc, nói xấu cơ quan nhà nước." (PV ngày 23/9/2014)

Sự cởi mở này là một điểm sáng mà một số thông tin viên cho rằng tiến trình sắp tới sẽ không thể cởi mở như vậy, nhất là khi nhà nước đã có trải nghiệm về sự xung đột, mất đoàn kết xảy ra trong tiến trình trước. Có thể thấy, nếu nhìn thoáng qua, đây là một tiến trình mở với tất cả các bên liên quan trong tiến

trình, bao gồm cả NGO, INGO, nhà tài trợ quốc tế, chuyên gia nước ngoài và báo giới. Tuy nhiên, một số chi tiết được bộc lộ trong phỏng vấn lại hàm ý rằng tiến trình này không phải mở hoàn toàn. Sự tham gia của các tổ chức quốc tế bị giới hạn, đặc biệt là họ rất khó tiếp cận những thảo luận nội bộ của ban soạn thảo. Có cuộc hội thảo chỉ ai có thư mời đóng dấu đỏ mới được vào.

> "Hồi đấy cũng mời Oxfam này, World Bank này, Asia Foundation này; hồi đấy chưa có DFID mấy… và bên UNDP thì được mời tham gia thường xuyên đóng góp và chia sẻ và chuyển thông tin. Nhưng mà nói thực là thứ nhất là bên phía bên Bộ Nội vụ họ không welcome và không welcome một cách trực tiếp cho nên cái sự tham gia nó cũng rất hạn chế. UN rất muốn tham gia thì không được." (PV ngày 15/9/2014)

Trên khía cạnh vận động xã hội, tiến trình này không có sự tham gia của người dân. Cách duy nhất để người dân được tiếp cận những thảo luận về Luật Hội là thông qua báo chí chính thống. Nói cách khác, tiến trình xây dựng Luật Hội 2005-2006 là một tiến trình của giới tinh hoa.

> "Nếu góc truyền thông nhìn trước đây thì không có của quần chúng người dân bình thường. Bản thân tôi là nhà báo tôi cũng chả quan tâm nữa là những người dân bình thường. Bản thân VUSTA quan tâm lúc ấy chỉ lợi ích của VUSTA thôi. Tự nhiên bảo chui vào cái đuôi của Bộ Khoa học và Công nghệ nghe nó quản lý là cú ngay rồi và cũng có ít tài trợ. Một số đơn vị phản ứng cái đấy là cũng từ lợi ích cục bộ của mình chứ không có sự tham gia của người dân." (PV ngày 10/10/2014)

> "Nói chung trong suốt quá trình đấy thì người dân gần như là không có một cái tài trợ gì liên quan đến nâng cao nhận thức hay là tăng cường sự tham gia của họ cả, không có." (PV ngày 15/9/2014)

7. Vì sao tiến trình bị dừng?

Nguyên nhân trực tiếp nhất dẫn tới việc tiến trình vận động và xây dựng Luật Hội của 10 năm trước bị dừng lại là do sự xung đột lợi ích hay nói cách khác, là cuộc tranh luận về vị thế chính trị và quyền được ưu tiên, bao cấp của các tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp. Cuộc tranh luận đó xảy ra là do những khúc mắc về mặt thể chế, lý luận, dẫn tới sự bối rối khi đề cập đến thuật ngữ "hội". Những câu hỏi còn bỏ ngỏ trong tiến trình trước là:

i. *Đối tượng điều chỉnh của Luật Hội*: Về nguyên tắc, Đảng cũng là một hội. Các đoàn thể quần chúng "là những tổ chức đã được hình thành trong quá trình cách mạng giành chính quyền, có đóng góp không nhỏ vào việc giành chính quyền cũng như bảo vệ chính quyền, bảo vệ đất nước. Từ trước đến nay, họ vẫn được hưởng mọi sự bao cấp của nhà nước, giống như là một cơ quan nhà nước." (PV ngày 7/10/2014). Vậy Luật về Hội có điều chỉnh Đảng và các đoàn thể quần chúng không?
ii. *Chính sách đối với các hội*: Tại sao có hội được Nhà nước bao cấp, cho biên chế, có hội không được? Nhà nước dựa trên cơ sở nào để xác định hội có tính chất đặc thù (hay là hội được bao cấp)?

Bên cạnh đó, cũng có ý kiến cho rằng tiến trình trước bị dừng là do các bên tham gia không biết cách vận động. Nhận xét này cũng được áp dụng với báo giới.

> "Vận động mãnh liệt quá, làm người ta sợ. Mấy ông luật sư cứ "vỗ ngực", nói cho sướng mồm thì thôi, nói không có sách, mách không có chứng, không biết cách vận động… Nội dung dự thảo luật thì không kinh khủng, nhưng mà cách nói rất ghê, không có kỹ năng." (PV ngày 23/9/2014)

Cuối cùng, một số thông tin viên nhấn mạnh vào nỗi sợ của nhà cầm quyền, cho rằng "chính quyền của ta vẫn sợ là một số lợi dụng cái lập hội đấy để… chống phá nhà nước" (PV ngày 31/9/2014). Nỗi lo về sự tồn tại của chế độ, không chỉ trong trường hợp Luật về Hội, được gói gọn trong từ "nhạy cảm". Ý nghĩa của từ này vừa mơ hồ, vừa rõ nét.

> "Lý do chính thực chất thì cũng không ai nói ra. Chính thức văn bản mà nói thì không có lý do gì cả. Nhưng mà cái quan điểm bằng mồm thì chủ yếu là nhạy cảm, nhạy cảm. Cái chữ "nhạy cảm" là cái chữ rất vớ vẩn, tức là khi nhạy cảm nó nhảy ra thì anh nào cũng ngại, thôi thôi, không làm gì được nữa." (PV ngày 14/10/2014)

Tiến trình thảo luận về Luật về hội đã làm cho khái niệm "hội" trở nên nhạy cảm, gây hoang mang cho chính phủ và e ngại cho Đảng. Cũng trong giai đoạn này, các cuộc cách mạng màu nổ ra ở Châu Âu và nhiều người cho rằng đó là do các phong trào xã hội dân sự gây ra. Đây được coi là một trong những yếu tố khiến cho tiến trình bị dừng.

VI. Gợi ý cho tiến trình hiện tại

1. Bối cảnh hiện nay: bi quan hay lạc quan?

Nếu như 10 năm trước, các nhà tài trợ nước ngoài còn phải "ra mặt để đi vận động" vì các CSO Việt Nam còn chưa mạnh, ít tham gia vận động chính sách (PV ngày 24/10/2014) thì ngày nay, bối cảnh XHDS Việt Nam đã rất khác. Số lượng các tổ chức phi chính phủ Việt Nam đã đăng ký tăng từ 322 tổ chức ở Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh năm 2000 lên tới 1700 tổ chức năm 2010 (Wells-Dang, 2014a). Mặc dù chất lượng hoạt động của các tổ chức này chưa được nghiên cứu kỹ, nhưng có thể quan sát thấy các VNGO đã tham gia ngày càng tích cực không chỉ trong lĩnh vực truyền thống là cung cấp dịch vụ mà còn mở rộng hoạt động và tầm ảnh hưởng của mình sang các lĩnh vực khác như bảo vệ quyền con người, chống tham nhũng, góp ý cho Hiến pháp, vận động chính sách về hôn nhân gia đình, nông nghiệp, đất đai, môi trường - sinh thái. VNGO hiện nay đã kết nối với nhau chặt chẽ hơn thông qua các mạng lưới như EMWG về dân tộc, PPWG về sự tham gia của người dân, GENCOMNET về giới, LANDNET về đất đai, v.v. Tính cởi mở, linh hoạt và chủ động của VNGO còn được thúc đẩy thông qua việc sử dụng mạng xã hội để kết nối và thu hút những cá nhân, tổ chức có cùng mối quan tâm.

Nói đến xã hội dân sự Việt Nam hiện nay, không thể không nhắc đến các nhóm xã hội phi chính thức hoạt động trên hầu hết tất cả các lĩnh vực kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội. Một số chương trình từ thiện như Cơm Có Thịt hay Yêu Vùng Cao đều do các cá nhân khởi xướng và thu hút được sự quan tâm, ủng hộ rộng rãi của xã hội, đặc biệt nhờ sức lan tỏa của Internet. Đáng chú ý, sự xuất hiện của các blogger và việc họ kết nối với nhau, trở thành những nhóm chính trị độc lập là điều rất hiếm hoi ở thời điểm 10 năm trước. Các nhóm này đã lên án mạnh mẽ hành vi bành trướng của Trung Quốc ở Biển Đông, tạo nên làn sóng chống Trung Quốc không chỉ trên mạng mà còn hiện thực hóa thành các cuộc biểu tình quy mô tương đối lớn. Họ cũng phản biện cho Hiến pháp 2013, Luật Đất đai 2013 và chủ động đưa tin và bình luận như một kênh báo chí độc lập về những hành vi bị cho là sai trái của nhà nước như cưỡng chế thu hồi đất và kiểm duyệt văn học - nghệ thuật (xem Wells-Dang, 2014a).

Các VNGO, CBO, blogger và nhóm chính trị độc lập không phải là những điểm sáng lẻ loi trong xã hội dân sự Việt Nam. Sự tham gia và quan tâm về chính trị của công chúng nói chung cũng đang ngày càng tăng lên (Wells-Dang, 2014a). Báo chí chính thống khá cởi mở khi đưa tin về các chính sách, quyết định của

chính phủ và tạo diễn đàn mở cho sự phản biện của người dân. Không ít quy định của nhà nước vốn đã định đưa ra nhưng lại phải tạm dừng trước sự phản đối của công chúng. Bản thân nhà nước cũng đã có những nỗ lực trong cải cách hành chính, tư pháp. Một số luật liên quan đến quyền công dân như Luật về Hội, Luật Tiếp cận Thông tin, Luật Biểu tình, Luật Trưng cầu dân ý đã được đưa vào chương trình nghị sự của Quốc hội năm 2014-2015 sau nhiều năm trì hoãn (Wells-Dang, 2014a).

Mặc dù bối cảnh Việt Nam hiện nay có nhiều điểm tích cực như vậy, nhưng phần lớn thông tin viên vẫn khá bi quan về sự ra đời của một bộ Luật về Hội cởi mở. Có ý kiến cho rằng cơ quan nhà nước chưa phát triển đồng bộ với sự phát triển của xã hội dân sự, "còn nhiều lợi ích xen kẽ", nên sẽ ngại thông qua luật này. Hơn nữa, quan điểm chính thống vẫn e ngại "xã hội dân sự", coi đây là lực lượng chống đối, dễ bị các thế lực thù địch lợi dụng để lật đổ chính quyền, nhất là trong bối cảnh người dân đã có nhiều thông tin hơn, kết nối rộng rãi hơn, và phản biện tích cực hơn trước.

> "Sự đồng thuận giữa một số nhóm xã hội với chính quyền nó không cao, nó không cao như trước. Rõ ràng là so với mười năm trước thì hiện nay xã hội, nhận thức xã hội khác lắm đấy. Và trong tình hình ấy thì người ta sẽ ngần ngại thông qua những cái luật như thế này. Và thông qua rồi thì điều hành như thế nào, thực thi luật như thế nào là một cái việc khó." (PV ngày 7/10/2014)

Một số người lạc quan hơn thì cho rằng trước sự bùng nổ cả về số lượng và chất lượng của VNGO, CBO và các nhóm phi chính thức, nhà nước chắc chắn có nhu cầu quản lý hội nên việc ra Luật về Hội là điều có thể nhìn thấy được trong tương lai gần. Hơn nữa, trong thời gian gần đây, nhà nước đã có nhiều thảo luận về xã hội hóa dịch vụ công, cắt giảm nợ công, đồng thời bắt đầu bàn thảo về sự quá tải trong việc bao cấp các đoàn thể quần chúng và hội đặc thù. Do đó, xu hướng tạo điều kiện để các tổ chức xã hội dân sự hoạt động tốt, cùng nhà nước phát triển xã hội, cung cấp dịch vụ công sẽ là xu hướng tất yếu. Hiện nay, Việt Nam cũng đang tích cực tham gia đàm phán song phương Việt Nam - Hoa Kỳ về Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP), mà TPP lại "đề cao vai trò của xã hội dân sự, đề cao sự tự do thành lập các hiệp hội" (Thời báo Kinh Tế Sài Gòn, 2014). Trước sức ép của TPP và việc thực hiện các cam kết quốc tế khác, Việt Nam sớm muộn cũng sẽ phải có Luật về Hội, dù quá trình đó có khó khăn đến mấy.

2. Gợi ý cho tiến trình hiện tại

Điểm lại tiến trình cũ và nhìn vào bối cảnh hiện nay, các thông tin viên đã đưa ra một số gợi ý cho tiến trình vận động sắp tới của PPWG:

i. *"Tránh" các đoàn thể quần chúng và hội đặc thù, đặc biệt là những tổ chức đã có luật riêng:* Để tránh gây xung đột về lợi ích và vấp phải sự bế tắc về mặt lý luận, tiến trình sắp tới không nên nhấn mạnh sự bình đẳng giữa các hội nhà nước vốn đã được ưu tiên, bao cấp và các hội khác. Luật chỉ nên hướng tới việc tạo điều kiện thành lập và hoạt động cho các tổ chức phi chính phủ, tổ chức/nhóm cộng đồng, Hiệp hội tại Việt Nam. Với mục tiêu như vậy, có thể xem xét không sử dụng tên "Luật về Hội", mà thay thế bằng thuật ngữ nào cụ thể và ít gây tranh cãi hơn, ví dụ như "Luật các tổ chức phi lợi nhuận".

ii. *Về lâu dài, xã hội dân sự sẽ phát triển và các Hội quần chúng nếu không hoạt động hiệu quả sẽ tự phải điều chỉnh hoặc đào thải.* Tuy nhiên, quá trình này nên được tách rời, hoặc gắn vào các cuộc thảo luận về ngân sách công, chi thường xuyên, hiệu quả của hệ thống các Hội quần chúng hơn là gắn cuộc tranh luận này với tiến trình vận động Luật về hội của PPWG, tránh những nhạy cảm và hiểu lầm không cần thiết.

iii. *Có các bằng chứng từ thực tế trong nước để vận động bên cạnh chuẩn mực và nguyên tắc quốc tế:* PPWG nên triển khai các nghiên cứu, đánh giá để có bằng chứng từ thực tế để vận động, hơn chỉ là tập trung vào nguyên tắc và chuẩn mực quốc tế, tránh gây cảm giác "lý thuyết", "không phù hợp với bối cảnh Việt Nam" cho các nhà làm luật và chính phủ

iv. *Chiến lược truyền thông khéo léo:* Trong tiến trình tới, PPWG nên chủ động làm việc với truyền thông ngay từ đầu, để làm sao các thảo luận trong xã hội sẽ hướng tới những chủ đề phù hợp với giai đoạn hiện nay và ít "nhạy cảm" hơn như vai trò của xã hội dân sự trong việc phát triển xã hội, phát triển và xã hội hóa dịch vụ công, hạn chế khiếm khuyết của kinh tế thị trường.

v. *Vận động xã hội:* Để có được sự ủng hộ của công chúng, PPWG nên tập trung vận động xã hội, để mọi người hiểu được tầm quan trọng của quyền tự do hiệp hội và một bộ Luật về hội tốt. Dù cuối cùng Luật về Hội có ra được hay không, thì ít nhất nhận thức của công chúng sẽ được nâng cao, tạo tiền đề cho những thảo luận tiếp sau về phát triển xã hội dân sự. Hơn

nữa, trong tiến trình vận động, nhiều người cùng lên tiếng bao giờ cũng tốt hơn chỉ một vài gương mặt quen thuộc.

vi. *Vận động "ngầm", "từ trên xuống":* Ngược lại, cũng có ý kiến cho rằng ở Việt Nam, vận động từ dưới lên không thật sự có tác dụng, mà phải tác động được đến những cấp cao nhất, đặc biệt là bên Đảng vì thông thường, đây là những người sẽ đưa ra quyết định cuối cùng.

vii. *Tìm kiếm sự ủng hộ của những người có vị thế, tiếng nói trong xã hội:* Để tiếng nói có trọng lượng và sức lan tỏa, PPWG có thể tìm kiếm sự tham gia và ủng hộ của những người có vị thế trong bộ máy nhà nước.

viii. *Phối hợp:* Ngoài PPWG sẽ có những tổ chức khác cũng sẽ tham gia vận động cho việc xây dựng Luật về Hội. PPWG nên phối hợp với những tổ chức này hơn là vận động đơn lẻ.

ix. *Hợp tác với nước ngoài:* Các tổ chức nước ngoài thường "khéo" và không tham gia quá sâu vào tiến trình xây dựng Luật về Hội - vị thế trung tâm sẽ nằm ở các tổ chức Việt Nam. Tuy nhiên, Việt Nam cũng có thể tìm kiếm sự ủng hộ của nước ngoài ở những khâu mang tính kỹ thuật như thẩm định dự thảo. Thực tế cho thấy nhà nước Việt Nam cảm thấy thân thiện và bớt e ngại hơn với chính phủ các nước Bắc Âu hơn là các nước Mỹ, Pháp, Đức.

x. *Mục đích của tiến trình vận động* nên tăng cường và bảo vệ quyền tự do hiệp hội của người dân. PPWG nên có ba mục tiêu cụ thể, thứ nhất là một Luật về hội tốt được thông qua; thứ hai là nâng cao nhận thức của người dân về quyền hiệp hội; và thứ ba là tăng cường sự tham gia của các tổ chức XHDS vào tiến trình vận động Luật. Rút kinh nghiệm của lần trước, lần này PPWG nên tập trung vào nguyên tắc bình đẳng cho tất cả người dân có quyền thành lập, gia nhập hoặc không gia nhập hội hơn là bình đẳng giữa các hội, tránh những tranh cãi và phản đối không cần thiết.

Danh mục tài liệu tham khảo

2014. Xã hội dân sự có là "ngáo ộp". *Thời báo Kinh Tế Sài Gòn*.

BUI, T. H. 2013. The development of civil society and dynamics of governance in Vietnam's one party rule. *Global Change, Peace & Security,* 25**,** 77-93.

GILLESPIE, J. 2008. Localizing global rules: Public participation in lawmaking in Vietnam. *Law & Social Inquiry,* 33**,** 673-707.

LUONG, H. V. 2006. Vietnam in 2005: Economic momentum and stronger state-society dialogue.

MARSTON, H. 2012. Bauxite Mining in Vietnam's Central Highlands: An Arena for Expanding Civil Society? *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs,* 34**,** 173-196.

NØRLUND, I. and NAM, U. V. 2007. *Filling the Gap: The Emerging Civil Society in Viet Nam,* Viet Nam Union of Science and Technology Associations.

SIDEL, M. 2010. Maintaining firm control: recent developments in nonprofit law and regulation in Vietnam. *The International Journal of Not-for-Profit Law,* 12.

SIDEL, M. and VASAVAKUL, T. 2006. Report to the Vietnam Union of Scientific and Technological Associations (VUSTA): Law on Associations (Luật về hội).

THAYER, C. A. 2009. Vietnam and the challenge of political civil society. *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs,* 31**,** 1-27.

VASAVAKUL, T. 2006. Public Administration Reform and Practices of Co-Governance: Towards a Change in Governance and Governance Cultures in Vietnam. *Active Citizens Under Political Wraps: Experiences from Myanmar/Burma and Vietnam.*

WELLS-DANG, A. 2014a. Không gian xã hội dân sự ở Việt Nam đang mở rộng? *Tia Sáng.*

WELLS-DANG, A. 2014b. The Political Influence of Civil Society in Vietnam. *Politics in Contemporary Vietnam: Party, State, and Authority Relations***,** 162.

WISCHERMANN, J. 2011. Governance and Civil Society Action in Vietnam: Changing the Rules From Within—Potentials and Limits. *Asian Politics & Policy,* 3**,** 383-411.

PPWG

NHÓM LÀM VIỆC VÌ SỰ THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN